Current Issue Review 79-34E

CANADIAN-AMERICAN RELATIONS

Marc Leman
Political and Social Affairs Division

15 October 1979
Revised 26 October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04877/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/79-34-1990-10E
ISBN 0-660-13852-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN-AMERICAN RELATIONS

ISSUE DEFINITION

Relations between Canada and the United States are generally harmonious and friendly. They involve almost every aspect of the two countries' activities, whether political, economic, social or cultural. Because the population of the United States is 10 times that of Canada, the impact of the relationship is unequal on the two sides of the boundary. In view of the extent of our relations, differences of opinion inevitably arise on matters of mutual concern. One characteristic of these differences is that in Canada they often take on a national dimension while in the United States they are usually seen as local problems, affecting only limited segments of the American population. The problems are rarely raised in the first instance by the American government; they crop up in Congress, where representatives of the people concerned defend the interests of their constituents. This is particularly the case in the trade area where protectionist and liberal interests clash intermittently. The outcome of these battles has important implications for bilateral trade relations.

The state of our relationship depends largely on the readiness of both sides to cooperate on finding a rapid solution to the problems and questions encountered in the various sectors of common activity. The scope of the relationship is also enhanced by the establishment of an annual summit meeting between the two leaders and an ongoing consultative process between the U.S. Secretary of State and the Canadian Secretary of State for External Affairs on issues of mutual concern. The formalization of these meetings has indicated the willingness of the two countries to settle their differences promptly.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Trade and Investment Issues

The value of trade between the two countries stood at $197.3 billion (Can.) in 1989, a record unequalled anywhere else in the world. Each country is the other's major partner for both exports and imports. For Canada, trade with its American partner now accounts for about 80% of its total trading activities, while about 20% of U.S. trade is with Canada. Since 1970, except the year 1975, Canada has registered a favourable balance of merchandise trade with the United States. After the reconciliation of merchandise trade data for the two countries for 1989, Canada had an estimated trade surplus of $11.3 billion. The previous yearly record surplus, which totalled $18.4 billion, was established in 1986.

However, Canada incurs a net deficit in terms of its investment income and services trade with the U.S., reflecting mainly payments for travel by tourists, interest and dividends, and shipping and transportation charges. The Canadian deficit rose to approximately $11.8 billion in 1987.

The end products category is the most important area of our bilateral merchandise trade, representing over half of the value of the total trade. Major items traded are motor vehicles and parts, office machinery and automatic data processing equipment, aircraft, and scientific instruments. The fabricated materials category accounts for less than one-third of the value of our bilateral trade and consists mainly of forest products, non-ferrous metals and chemicals. And, finally, in the crude materials category, oil, natural gas, iron-ore and concentrates constitute the most important Canadian exports, while the United States supplies a significant amount of coal to Canada.

Automotive goods trade between the two countries is by far the largest single item of bilateral trade, total exports and imports being valued at more than $70 billion. In this area, trade is completely non-dutiable under the terms of the 1965 Canada-U.S. Automotive Agreement. Over the life of the Pact, the balance of trade between the two countries has swung both ways, with growing deficits for Canada in the 1970s turning

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

into large surpluses in recent years. Favourable balances of $3.9 billion and $5.9 billion were recorded in 1989. Canada has, however, traditionally incurred a large deficit in the automobile parts known as "original equipment parts," which become part of the assembled motor vehicle, as opposed to "spare parts," for maintenance or replacement, which can be obtained separately. In the parts trade, our deficit grew from $1.9 billion in 1974 to $8.2 billion in 1988. Our deficit for 1989 was established at $6.3 billion.

Canada and the U.S. are each other's foremost destination for foreign investment. The U.S. had, in 1986, over $170 billion (Can.) in direct and portfolio investment in Canada, while this country had an estimated $69 billion in the U.S. Under the Investment Canada Act adopted in June 1985, a new Agency -- Investment Canada -- in addition to reviewing major investment proposals of national economic significance, assists Canadian businesses to exploit opportunities for investment and technological advancement, provides investment information services and other investment services to facilitate economic growth in Canada and assists in the development of industrial and economic policies that affect investment in Canada.

Investment is one of the issues covered by the Free Trade Agreement (FTA). The FTA explicitly includes provisions for a more liberal investment environment between Canada and the United States. The principle of national treatment requires that each country accord investors from the other country treatment no less favourable than that accorded its own investors with respect to regulations affecting the establishment, the acquisition, the conduct and operation, and the sale of business firms. This does not mean, however, that U.S. and Canadian regulations and standards need to be harmonized. Several key sectors have been explicitly exempted from the national treatment provisions of the FTA: financial services (except insurance services), health, education, culture, communications, transportation, oil and gas, uranium, Crown corporations, and agricultural support programs. All existing laws, regulations, and published policies and practices are also exempted from the national treatment provisions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada retains the right to review direct acquisitions of Canadian-owned firms by U.S. investors but the new gross asset threshold level for investment to be subject to review by Investment Canada will be raised in four steps, from $5 million to $150 million in 1992. Furthermore, Canada is phasing out over a four-year period the right to review U.S. indirect acquisitions involving the transfer of control of one foreign-controlled firm to another. Most other review provisions of the Investment Canada Act are grandfathered. This means, for example, that Canada can still negotiate with American multinationals on research and development, technology transfer requirements, world product mandates and employment.

While about seven-tenths of Canada's exports to the United States are currently non-dutiable and nine-tenths enter at tariffs of 5% or less, Canadians are apprehensive about the effects of U.S. protectionist measures. Since 1980, U.S. authorities have mounted a considerable number of separate investigations of Canadian exports that have allegedly damaged U.S. companies. Although Canada lost only 13 cases, the International Trade Commission made preliminary findings of injury in another 14 cases, forcing Canadian exporters to bear the expense of posting bonds or cash deposits even though they were eventually absolved. For their part, Americans stress that Canada has a wide range of non-tariff trade and investment barriers which include federal and provincial government subsidies and procurement practices, Canadian government restrictions on foreign investment and inadequate protection for intellectual property rights. Protective measures that are largely equivalent in nature and acceptable under international rules can inflict damage unequally. A U.S. countervail action can have a severe impact on Canadian industrial subsidization programs. Canadian countervail, in contrast, will be little more than another irritant in the U.S. Canada's opportunities for reciprocal action are thus limited.

Nevertheless, the two countries officially opened free trade talks in the spring of 1986 after the U.S. Senate Finance Committee gave its approval to the start of negotiations. The two countries worked towards three goals in their bilateral trade negotiations: to secure stable access to each other's markets; to eliminate remaining tariff and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non-tariff barriers; and, to establish better trade rules and a better framework for settling trade disputes.

On 3 October 1987, after 16 months of sustained negotiations, the two governments came to an agreement on the elements to be included in a free trade pact. Prime Minister Brian Mulroney and U.S. President Ronald Reagan signed the final text of the Canada-U.S. free trade agreement on 2 January 1988. The key elements of the agreement are:

- the gradual elimination of barriers to trade in goods and services over a period of 10 years. Tariffs will be eliminated according to one of three schedules: on the agreement's entering into force on 1 January 1989; in five equal steps, most starting on 1 January 1989; or in 10 steps, most starting on 1 January 1989;

- the establishment of a trade dispute settlement mechanism which will guarantee the impartial application of the two countries' respective anti-dumping and countervailing duty laws and other aspects of trade remedy law. This means that either government may seek a review of an anti-dumping or countervailing duty determination by a bilateral panel with binding powers;

- the introduction of trade liberalization measures in agriculture which include, for example, the elimination of all tariffs (although Canada will be allowed to restore temporarily tariffs on fresh fruits and vegetables for a 20-year period under depressed price conditions); the prohibition of export subsidies on bilateral trade; and a conditional elimination of Canadian import licences for wheat, barley and oats and their products, as well as the elimination of Canadian western grain transportation subsidies on exports to the U.S.;

- the elimination of a range of specific barriers to trade in energy (oil, gas, coal, electricity, uranium), including all U.S. restrictions on enrichment of Canadian uranium and the embargo on exports of Alaskan crude oil up to 50,000 barrels a day. Also included in the energy sector is the softening of regulatory restrictions on trade in energy products;

- the confirmation of the Auto Pact with Canada agreeing to eliminate the duty remission programs by 1996 and to limit the duty-free entry privileges of the Auto Pact to current participants;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- the reduction of impediments to cross-border investment.

The Canada-U.S. agreement was generally well received by the business community, which stressed that it would lead to increased productivity and higher employment in Canada and substantially improve the country's competitive position. On the political front, the signing of the Agreement was welcomed by a majority of the provinces, although the federal opposition parties as well as the governments of Ontario, Prince Edward Island and Manitoba (until its defeat by the Conservatives in the April 1988 provincial elections) opposed the deal. From the moment the Agreement was signed until Bill C-130, An Act to Implement the Free Trade Agreement Between Canada and the United States of America, was passed by the House of Commons on 31 August 1988, and throughout the course of the federal election campaign, debate raged between free trade supporters and opponents.

Simply put, free trade supporters argued that the agreement would secure and improve our access to the vast U.S. market, lead to greater opportunities for economies of scale in production and trade and promote higher productivity. Productive investments would increase as Canadian companies began to reap the benefits of expanded access to U.S. markets. The gradual elimination of trade barriers would lead to reductions in the price of imports and in the production of competing Canadian goods, thereby increasing the purchasing power of Canadians. Higher investment and consumption would in turn result in stronger economic growth, new jobs, a stronger, more productive economy, all of which would place Canada in a better position to maintain its social programs and further promote its cultural identity.

Free trade opponents, on the other hand, based their arguments on the following three issues: the defence of Canadian sovereignty, Canada's future ability to adopt and implement effective socioeconomic measures, and the absence of guarantees exempting Canada from protectionist U.S. trade laws. Some contended that if Canadians went along with the idea of a continental economy, they would sacrifice Canada's unique identity as a nation, simply by economic opportunism. These critics believe that the Free Trade Agreement will result in the loss of a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

significant portion of our sovereign rights, particularly in the energy, foreign investment, services and cultural sectors. Furthermore, they claim our basic social security programs (medicare and old age pensions) will be adversely affected by the deal since, in order for us to remain competitive in the industrial and manufacturing sectors, program standards will have to be lowered, both quantitatively and qualitatively. Lastly, opponents contend that the Agreement has not met its initial objective which was to secure Canadian exemption from protectionist U.S. laws and obtain assurances of a mandatory dispute settlement mechanism if the two countries disagree on whether to strengthen or to apply this exemption.

In the United States, the legislation to implement the Free Trade Agreement was sanctioned by the President on 28 September 1988, after being passed by the House of Representatives on 9 August (in favour: 366, opposed: 40) and by the Senate on 19 September (in favour: 83, opposed: 9, abstentions: 8). The Canadian bill was adopted by the House of Commons on 31 August but, even before the bill's passage in the Lower House, Liberal Leader John Turner, whose party held a majority in the Upper House, announced that he intended to ask the members of his party in the Senate to block the legislation until the Canadian public had had a chance to speak on the issue in a general election. Parliament was dissolved on 1 October 1988 and the Conservative Party was returned to office with a comfortable majority in the 21 November general election. The government reintroduced its bill on the implementation of the Canada-United States Free Trade Agreement. It was passed quickly by Parliament, in time for its enforcement date of 1 January 1989.

Under Chapter 18 of the FTA, the two countries have established the Canada-United States Trade Commission to supervise the implementation of the Agreement, resolve disputes, oversee the Agreement's further elaboration and consider any other matter affecting its operation. The Commission is composed of members from both countries, with the principal representative from each being the Trade Minister, or designate. In the two meetings it held in 1989 (March and November) the Commission, among other things, finalized details and procedures for two important working groups called for by the FTA -- one on the automotive industry and the other on subsidies; agreed on a timetable for accelerated tariff

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reduction negotiations; set initial parameters for the working groups on agriculture; and established both -- a working group studying technical barriers to trade in fishery products and a Services group to monitor the implementation of Chapter 14 of the FTA. The Commission also held two meetings in 1990 (May and October). The areas where progress was made are in the dispute settlement process, technical changes to the Rules of Origin and cutting tariffs faster than prescribed under the FTA.

The Select Panel on the Automotive Industry, which consists of 30 non-government members, 15 from each country, has been given a two-year timetable to complete its work. The task of the panel includes assessing the state of the North American automotive industry and making proposals for public policy measures and private initiatives which might lead to an improvement in the industry's competitiveness in domestic and international markets. Each government provided the panel with specific instructions regarding its priorities: the Canadian position focused on global competitiveness while the U.S. position also stressed rules of origin and subsidies issues.

The Subsidies and Trade Remedy Working Group is responsible for completing the negotiations on the definition of, and guidelines for, subsidy practices as set forth in Article 107 of the FTA. The thorny issue of subsidies was set aside in late 1987 when it became clear that agreement could not be reached within the deadlines set for completion of the original FTA negotiations. The FTA sets out a five-year period for these negotiations, with a possible two-year extension, during which the two countries are to decide on a substitute system of rules for antidumping and countervailing duties applied to bilateral trade. Since Canadian and American officials have agreed that the GATT negotiations underway should be allowed to run their course before serious efforts to negotiate bilaterally are undertaken, it is not expected that binational talks will begin until at least 1991.

At the end of the year the two countries had reached agreement on the reduction of tariffs on more than 400 items in each country's tariff schedule. The tariff reductions, which came into force on 1 April 1990, are expected to affect about $6 billion in cross-border trade. A second round of accelerated tariff cuts covering about 1,000 items

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in each country's list is now under review by officials in Canada and in the U.S. Cuts would be effective 1 January 1991.

The Commission is enabled to refer bilateral trade disputes to binding arbitration (where both Parties agree). Under Chapter 19 of the FTA, each Party to the Agreement may also request that any amendment to the other Party's antidumping or countervailing duty statutes be referred to a panel for a declaratory opinion on whether it conforms to the GATT, its Antidumping Code or Subsidies Code, or the object and purpose of the FTA. In addition, at either Party's request, a binational panel will decide whether antidumping or countervailing duty determination by a competent investigating authority of either Party is in accordance with the importing Party's law. The decision of a panel is binding on the Parties. Several binational dispute settlement panels have been set up to review the legal basis for countervailing duty and antidumping decisions in both countries. Canada has requested the establishment of panels to review U.S. decisions in a diverse mix of subsidy cases covering such items as red rasberries, plywood, textiles, pork and hogs, steel, replacement parts for self-propelled paving equipment, and lobsters.* For its part, the U.S. has requested a review of the final determination by Canada of U.S. dumping and subsidization on polyphase induction motors and a review of Canada's export prohibition on unprocessed salmon and herring.

Canada decided in September 1990 to join the U.S. and Mexico in preliminary talks on future negotiations for a North American free trade agreement. A number of business groups and organizations have urged the federal government to take part in these talks in order to protect Canada's trade interests and the gains negotiated under the Canada-U.S. FTA.

B. Energy Policies

Many bilateral agreements on energy have been concluded between the two countries in the past few decades. Energy has frequently travelled from north to south, because of economies of transport.

---

* For a discussion of each of those cases, see Library of Parliament, CIR 88-8E," Canada-U.S. Free Trade: The Road to Implementation."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada produces large surpluses of natural gas, heavy oil and electricity, which it exports to the U.S. While these sales constituted a dependable and secure source of energy for various U.S. markets, they represented at the same time revenues for Canada of $8.5 billion in 1988. British Columbia, Ontario, Quebec and New Brunswick are Canada's main exporters of electricity to the United States. Low water levels across Canada in the last two years, however, have sharply reduced exports of electricity to the United States. Exports of electric energy from six provinces in 1988 totalled 30 million megawatt hours worth $890 million, down from 45.4 million megawatt hours worth $1.2 billion in 1987. For the first half of 1989, exports were about 60% of 1988 levels. Moreover, a contract signed in 1988 between Quebec and the State of Maine to supply the latter with up to 900 megawatts per year of firm power over 29 years starting in 1992, was cancelled by Quebec Hydro in October 1989; the Maine Public Utilities Commission refused to endorse the contract on the grounds that the power purchased from Hydro Quebec could be produced by local utilities. An agreement with the State of New York for the sale of 1,000 megawatts of power worth $17 billion for 21 years starting in 1995 still stands and was formally signed in April 1989. Alberta exports crude oil and natural gas. To a lesser extent, Saskatchewan and British Columbia export crude oil and natural gas respectively. Canada is at present the largest exporter of oil and oil products to the United States; these products are the second most important export to the U.S. after automobiles. The National Energy Board approved in October 1989 a $10.9 billion plan by a consortium of three Canadian companies (Esso Resources Canada, Gulf Canada Resources and Shell Canada) to export 9.2 trillion cubic feet of natural gas during a 20-year period beginning no later than the end of year 2000. Canada's natural gas exports currently constitute about 7% of U.S. supply but estimates are that these exports will rise in the short term from 1.4 trillion cubic feet to 2.1 trillion cubic feet on an annual basis.

In view of the likely increased U.S. demand and the expectation that prices will rise, interest is now focused on the building of the northern pipelines necessary to transport the frontier gas down to markets. Two major pipeline proposals, Foothills and Polar Gas, have been

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

put forward. Foothills would transport the gas from the Mackenzie Delta down the Mackenzie Valley, but also indicated it would extend the existing prebuild of the Alaska Natural Gas Transportation System (ANGTS) aimed at bringing Alaska gas from Prudhoe Bay to U.S. markets. The Dempster Lateral is an alternative line from the Mackenzie Delta to link into the ANGTS line north of Whitehorse.

C. Environmental Concerns

The past few years have witnessed a true awareness on both sides of the border of the vital importance for the quality of life of a healthy environment. Hence matters relating to the protection of the environment have become increasingly prominent in our bilateral relations.

The quality of Great Lakes water is of prime importance for both countries and in 1972, Canada and the United States entered into an agreement about this. They promised to eliminate at their source the main polluting agents, such as the emptying of municipal sewers into the Great Lakes and into rivers and water bodies of the Great Lakes basin. The agreement also established certain specific objectives for the gradual elimination of the dumping of toxic substances such as phosphate and other industrial waste into the basin. Canada and the U.S. have done much to eradicate the main sources of pollution in the Great Lakes; however, much remains to be done. At the end of 1978 the two countries signed a second agreement on Great Lakes water quality. Renewed at the end of 1983, the agreement called for stricter control measures and programs to eradicate pollution of the basin.

In mid-November 1987, the two countries signed a third agreement on Great Lakes water quality. The agreement binds the governments to report more comprehensively on pollution problems at 42 problem spots along the lakes; commits authorities to move on remedial action plans aimed at cleaning up the problem areas; sets up the first lake-wide pollution management plans which will make it harder for federal, provincial or state governments to shirk responsibility for their lack of action on cleanup; and offers first steps to control toxic rain - air pollution considered far more dangerous than acid rain, caused by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

combinations of industrial chemicals that end up in the water and in locally produced food.

In early February 1989, Canada released its first report under the 1987 Protocol to the Great Lakes water quality agreement. The report calls for complete elimination of the most toxic form of dioxin, 2, 3, 7, 8 - TCDD. As well, it calls for accelerated reductions of such highly toxic substances as toxaphene and selenium. The report highlights:

- progress in establishing remedial action plans for the clean up of 17 Canadian or Canada-U.S. "hot spots";
- adoption of objectives to limit pollutants entering the lakes;
- development of programs to reduce effluent run off resulting from land use activities;
- identification of existing and potential sources of contaminated groundwater; and
- establishment of a Canada-U.S. monitoring network to improve assessment of airborne toxic substances.

On 11 April, 1990 the International Joint Commission released its Fifth Biennial Report under the Great Lakes Water Quality Agreement of 1978. The chief conclusion of the report is that, according to available research data on the fauna, "there is a threat to the health of our children emanating from our exposure to persistent toxic substances, even at very low ambient levels." Therefore the Commission urges the Parties to "take every available action to stop the inflow of persistent substances into the Great Lakes Environment." Among specific measures recommended, the following are crucial: 1) the Parties complete and implement immediately a binational toxic substances management strategy to provide a coordinated framework for accomplishing, as soon and as fully as possible, the Agreement philosophy of zero discharge; 2) the Parties and all levels of government, including local authorities, cooperatively develop and implement appropriate legislation, standards and/or other regulatory measures that will give enforceable effect, basinwide, to the principles and objectives of the Agreement; 3) additional review and coordination measures be put into effect to ensure that other current legislation and/or regulations affecting matters relevant to the Great

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lakes environment -- or those enacted in the future -- are consistent wth Agreement Objectives; 4) the Parties strengthen the principle of reverse onus in policies and programs concerned with the introduction of new chemicals, through appropriate legislation and/or regulations that include mandatory pre-testing prior to approval for production and use; 5) the Parties, in their next biennial reports to the Commission, report on the extent to which discharges of 11 critical pollutants previously identified by the Great Lakes Water Quality Board and known to have serious detrimental effects on living organisms have been considered in the issuance of National Pollutant Discharge Elimination System permits and control orders; 6) that Parties designate Lake Superior as a demonstration area where no point source of discharge of any persistent toxic substance will be permitted. The Commission further recommends that "all levels of government accept, and encourage others to accept, their responsibility to implement the Great Lakes Water Quality Agreement, and give priority to actions that contribute to the protection and restoration of the Great Lakes Basin Ecosystem."

Acid precipitation, whether in the form of "wet deposition" or "dry deposition," has become the most pervasive and most feared environmental pollutant in North America. The most affected regions are eastern Canada and the northeast region of the U.S. because of a lack of natural buffering or neutralizing capacity in the rocks and soil. Extensive research over many years has clearly shown that acid rain poses a serious threat to forest ecosystems, agricultural crops and man-made structures. Moreover, decreased productivity and even disappearance of fish species have been observed in lakes and rivers of eastern Canada and northeastern United States. The transboundary aspect of acid rain is of vital concern to Canada because of high emissions by American industry and the prevailing winds, which carry large quantities of these pollutants into our country. Acid rain in Canada comes chiefly from sources south of the border. It is estimated that sulphur emissions from the United States help to create half of Canada's acid rain, whereas Canadian emissions are responsible for only 10% of acid rain in the United States.

The signing in early August 1980 of a Memorandum of Intent on Air Pollution constituted a positive event in the area of environmental

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

concerns. The memorandum pledged both governments to negotiate an agreement on transboundary air pollution, especially the problem of acid rain, and to enforce current anti-pollution laws more rigorously. These early pledges to collaborate soon fell by the wayside in the U.S. The U.S. Environmental Protection Agency's new management embraced the view that acid rain was not a proven problem and launched more research to gather data on its causes, trends and impacts. Frustrated by this turn of events, Canadian officials mounted a public awareness campaign in the U.S.

In early March 1985, Canada's Environment Minister announced a major acid rain clean-up plan designed to reduce sulphur dioxide emissions by 50% in eastern Canada over the next decade. The plan included government aid to the smelting industries for pollution control and stricter auto emission standards. But it also stressed that help from the United States is required for a total solution to the acid rain problem. The American authorities, however, have repeatedly stated that a parallel reduction would be premature, since in their opinion there is still too little scientific certainty about the source of acid rain to set limits to pollution that may cause it. Canadian officials expressed disappointment that the U.S. would not be implementing emission reductions in the foreseeable future. At his quarterly meeting with the U.S. Secretary of State in January 1988, Secretary of State Joe Clark again requested the U.S. to match Canadian efforts with a pledge to cut acid rain emissions by 50% by 1994.

Canadian officials were heartened by the fact that the new American administration headed by George Bush announced its intention to introduce legislation to curb acid rain. The U.S. Senate passed legislation in April 1990 that would halve acid rain causing emissions by the turn of the century. The legislation would strengthen federal emission controls on factories, power plants, and cars, slashing sulphur dioxide emissions to about 10 million tons by the year 2000 and reducing smog and other air pollution. The House of Representatives passed its own similar bill in May 1990. At the end of October, congressional negotiators agreed on a version of a revised U.S. Clean Air Act that satisfied both Houses. Canadian officials are hopeful that negotiations on a bilateral acid rain accord will begin in the near future.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Maritime Boundaries and Fisheries Issues

When both countries decided to extend their fishing zones on the Atlantic and Pacific coasts from 12 to 200 miles at the beginning of 1977, problems arose with respect to the exact delimitation of maritime boundaries and the fishing resources within them. This decision had come about because of an urgent need to halt the rapid depletion of stocks and the decline of the coastal fishing industry, which had led to an alarming situation. Because of this, large areas which had previously been high seas, and in which both countries had fished as they pleased, now fell under the exclusive jurisdiction of one country or the other. This raised the question of whether fishing by one country off the coast of the other could continue and, if so, under what kind of arrangements.

Controversy exists about delimitation of the maritime boundaries. On the Atlantic coast, both countries laid claim to the Georges Bank region, which is one of the richest locations for the scallop, herring and cod fisheries, but which also holds some large oil and natural gas resources. On the West Coast, the major issue is the water boundary between Canada and the United States in the Dixon Entrance, the channel which divides the Alexander Archipelago in Alaska and the Queen Charlotte Islands in British Columbia. Finally, on the northwest coast, the boundary of the continental shelf adjacent to the Beaufort Sea must be established.

The voyage of U.S. Coast Guard icebreaker "Polar Sea" through the Northwest Passage In August 1985 raised in a cogent manner Canada's claim to sovereignty in the Arctic. While Canadian rights to the continental shelf in the Arctic, to a 12-mile territorial sea and a 200-mile fishing zone are firmly established, the situation with respect to the Northwest Passage is less clear. Canada holds that the waters making up the Passage are internal and that any navigation in them will be subject to Canadian control and regulation for safety and environmental purposes. The U.S. maintains that foreign ships have a right of passage through these waters, as they might be classified as an international strait. The White Paper on defence published in June 1987 reaffirmed Canada's sovereignty over the Arctic through a policy of strengthening the country's northern defences. At their quarterly meetings on 11 January 1988, the two

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

countries' foreign affairs ministers signed an agreement on Arctic cooperation that will allow U.S. icebreakers to travel through the Northwest Passage. Under the agreement, though the U.S. must obtain Canadian consent for its ships to travel the passage, Washington will not acknowledge Canadian claims to sovereignty in the waters.

The International Court of Justice rendered its ruling on the Georges Bank boundary dispute on 12 October 1984. Canada's claim was cut back from about half of the undersea ridge to one-sixth. Canadian experts think, however, that the retention of the northeast peak of the Georges Bank favours Canada from the viewpoint of both the fisheries and potential oil resources. The Court decision gave Canada about 50% of the scallop grounds and marginally increased the groundfish stock of haddock and cod at the northern end of the line.

On the West coast, the two countries signed a treaty at the end of May 1981 that permitted Pacific coast fishermen to fish in both countries' waters for albacore tuna for the next three years and to use ports on both sides of the border to unload catches. In addition, an agreement on Pacific salmon was concluded in December 1984. Three basic principles were involved in the agreement: prevention of overfishing and provision for optimum production; assurance that each country will receive benefits equivalent to the production of salmon originating in its water; and establishment of bilateral cooperation in salmon management, research and enhancement in the Pacific north west, Alaska and Canada. The agreement creates a new Pacific Salmon Commission, which will be making recommendations on the fishing plans of each country.

The two governments reached agreement in February 1990 on a long-standing dispute over Pacific salmon and herring. For conservation purposes, Canada had required that all the salmon and herring caught off the West Coast be landed in Canada in order to ensure proper management of the fish stocks. In November 1989, an FTA panel ruled that the Canadian measure restricted exports and suggested that the dispute could be resolved by requiring that 80 to 90% of the catch be landed, allowing the remainder to be sold directly over the sides of the fishing boats to the U.S. for export. Under the settlement, through a system of at-sea landing stations, Canada would be able to require that all salmon and herring be brought to a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

registered landing station and that up to 20% of the allowable catch be made available for over-the-side export at sea in 1990. In 1991 through 1993, 25% of the catch will be available to the U.S. through at-sea landing stations.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group

The Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group was created in 1959. Its main objective is to allow Canadian and U.S. parliamentarians to exchange information about and promote better understanding of common interests and accomplishments, as well as of differences and difficulties. The chief issues discussed by parliamentarians from both countries at their most recent meeting, in Kiawah Island, South Carolina, from 22 to 26 Feburary 1990, were the implementation of the Free Trade Agreement, energy, the environment, fisheries, the Arctic and defence issues.

B. Bill C-2: An Act to Implement the Free Trade Agreement between Canada and the United States

Bill C-2 (replacing Bill C-130, which had died on the Order Paper with the dissolution of Parliament on 1 October 1988) was adopted by the House of Commons on 23 December and the Senate on 30 December 1988. It called for amendments to 27 existing federal laws. The legislation:

1) empowered the federal government to fulfill Canada's obligations under the Agreement;

2) approved the Agreement, provided for the appointment of representatives to the Canada-United States Trade Commission established to oversee it, and, where necessary, empowered the federal government to enforce the provisions of the Agreement respecting wine and distilled spirits;

3) established a Procurement Review Board whose function would be to consider the procurement practices of federal departments;

4) amended the Special Import Measures Act so as to implement the emergency action provisions outlined in Chapter Eleven of the Agreement, and provided for the establishment of binational panels with responsibility to review decisions concerning the application, in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accordance with Canadian laws, of antidumping and countervailing duties on goods imported from the United States;

5) amended 26 other federal laws to ensure their compatibility with the Agreement.

C. Report of the Senate Foreign Affairs Committee on Monitoring the Implementation of the Canada-United States Free-Trade Agreement

On 28 March 1990, the Senate Foreign Affairs Committee tabled its report on Monitoring the Implementation of the Canada-United States Free Trade Agreement. While the Committee recognized that one year is too short a period for patterns to become clear and that data and information are in short supply, it was of the opinion that "in many respects the implementation of the more technical aspects of the FTA -- such as legislative and regulatory changes, further studies and working groups, the design and implementation of new certificates of origin and temporary permits, and tariff reductions -- appears to be proceeding smoothly." The Committee expressed concerns about the following points: information-gathering, analysis, and monitoring efforts; the capacity to initiate action in Canada, and to respond to an "agressive" and "legalistic" U.S. approach to FTA implementation; the capacity to arm Canadian negotiators for what promises to be a difficult and prolonged negotiation over subsidies; and the capacity to transpose Canadian FTA concerns and policy initiatives into the global context of Canada's larger trade policy agenda at the GATT, the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, the Europe 1992 initiative, developments in Eastern Europe and regional economic cooperation initiatives in the Pacific basin.

With respect to information-gathering and monitoring, the Committee recommended that "the Government indicate, in detail, its monitoring plans, and that the required data collection be initiated as soon as possible." Also, "the Government should design and undertake data collection on the adjustment process as it proceeds under the FTA with a view to providing on-going data useful to government and businesses as they prepare action plans to meet a continually changing global economy." The Committee also urged the government to undertake formal consultations with the United States under the provisions of the FTA to limit, as fully as possible, harassing actions by U.S. individuals, corporations, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government agencies. In case such agreement cannot be reached, the Committee recommended the Canadian government make available to Canadians subjected to harassment government resources similar to those put at the disposal of U.S. companies. The Committee also urged the government to undertake extensive consultations with the provincial governments with respect to regional strategies and provincial, industrial, or social development programs that might be the subject of subsidies negotiations with the United States.

CHRONOLOGY - MAJOR EVENTS, 1987 -

General Overview of Relationship

6-7 April 1987 - Prime Minister Mulroney and U.S. President Reagan held their third summit, in Ottawa, to discuss bilateral issues. While the summit did not result in the signing of agreements or resolve major pending issues between the two countries, Mr. Reagan agreed to consider Prime Minister Mulroney's proposal for a bilateral accord on acid rain and to inject new impetus into the discussions already under way on Arctic sovereignty. In his address to both Houses of Parliament, Mr. Reagan reiterated his strong support for the establishment of a free-trade agreement that would eliminate most remaining trade barriers between Canada and the United States.

11 January 1988 - On the occasion of U.S. Secretary of State George Shultz's visit to Ottawa, the two countries signed agreements on Arctic cooperation, on the extradition of criminals and on cooperation in fighting terrorism.

30 September 1988 - Appointment of Derek Burney, the Prime Minister's Chief of Staff, to the post of Canadian Ambassador to the United States, effective 1 January 1989.

10 February 1989 - During the official visit to Canada of the newly elected President of the U.S., George Bush, the two chief government executives reviewed several bilateral issues, particularly the implementation of the Free Trade Agreement and acid rain.

24 March 1989 - Announcement of appointment of Edward Ney to the post of U.S. Ambassador to Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 April 1990 - At their second summit, in Toronto, Prime Minister Mulroney and U.S. President Bush discussed, among other things: Bush's summit with Soviet leader Gorbachev, to be held 20 May-3 June; German reunification; the Lithuanian independence movement; the future of NATO; the progress on U.S. acid rain legislation; and the impact of the FTA.

Trade Issues

3 October 1987 - The Canadian and American governments agreed in principle on the elements to be included in a free trade agreement. Key elements were: a phase-out of all tariffs between the two countries by the end of 10 years; creation of a unique dispute settlement mechanism with binding powers; freer trade in agriculture, wine and spirits and energy products; enhancement of the Auto Pact; expanded access to purchases by governments; an unprecedented code to set rules for trade by the services industries; and greater access to the other country by each country's investors.

31 August 1988 - Adoption by the House of Commons of Bill C-130, An Act to Implement the Free Trade Agreement Between Canada and the United States. The bill died on the Order Paper when Parliament was dissolved on 1 October 1988.

28 September 1988 - The President of the United States sanctioned the Free Trade Agreement, following its adoption by the House of Representatives on 9 August (in favour: 366; opposed: 40) and by the Senate on 19 September (in favour: 83; opposed: 9; abstentions: 8).

30 December 1988 - Bill C-2, replacing Bill C-130, having been passed by the House of Commons on 23 December, was passed by the Senate. It received Royal Assent on 30 December.

1 January 1989 - Coming into force of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, with provision for its gradual implementation.

1 April 1990 - Acceleration of reduction of tariffs on more than 400 items worth about $6 billion in cross-border trade came into effect.

Environmental Concerns

February 1989 - Publication of the First Report of Canada under the 1987 Protocol to the 1978 Great Lakes Water Quality Agreement. The report called for accelerated reductions of highly toxic substances.

April 1990 - Release of the Fifth Biennial Report of the IJC under the Great Lakes Water Quality Agreement of 1978. The report concluded that the health of the population is threatened by the exposure to persistent toxic substances. It called for immediate action by all levels of government.

SELECTED REFERENCES

Bankes, N.O. "Forty Years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947-87." Arctic, Vol. 40, No. 4, December 1987, p. 285-291.

"Between Neighbors. Portrait of Two Nations." Maclean's, Vol. 107, No. 27, 3 July 1989, p. 23-82.

Bromke, Adam and Kim Richard Nossal. "A Turning Point in U.S.-Canadian Relations." Foreign Affairs. Vol. 66, Fall 1987, p. 150-169.

Canada, Department of Finance. Canada-U.S. Free Trade Agreement: An Economic Assessment. Ottawa, 1988.

Castel, J.G. "The Settlement of Disputes Under the 1988 Canada-United States Free Trade Agreement". American Journal of International Law, Vol. 83, January 1989, p. 118-128.

Chapman, Anthony. Canada-U.S. Free Trade Agreement. Research Branch, Background Paper 169E, 30 October 1987.

Chapman, Anthony. Canada-U.S. Free Trade Agreement: The Road to Implementation. Current Issue Review 88-8E. Ottawa, Library of Parliament, Research Branch, 1988.

Davidson, Al and Tony Hodge. "The Fate of the Great Lakes." Policy Options, Vol. 10, October 1989, p. 19-26.

Doran, Charles F. "Canadian Relations with the United States." Current History, Vol. 87, No. 527, March 1988, p. 97-100, 131-132.

Hawes, Michael K. "Mulroney and the Americans: a New Era?" International Perspectives, Vol. 18, Jan.-Feb. 1989, p. 9-12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lamont, Lansing and J. Duncan Edmonds, eds. Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s. University of Ottawa Press, Ottawa, 1989.

Morton, Collen, S. "Subsidies Negotiations and the Politics of Trade." Looking Ahead, Vol. 11, May 1989, p. 21-27.

Schott, Jeffrey and Murray G. Smith (ed.). The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1988.

Smith, Murray G. and Frank Stone, Editors. Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Institute for Research on Public Policy, 1988.

Bulletin d'actualité **79-34F**

LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

Marc Leman
Division des affaires politiques et sociales

Le 15 octobre 1979
Révisé le 26 octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. YM32-1/79-34-1990-10F
ISBN 0-660-93152-4

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

DÉFINITION DU SUJET

Le Canada et les États-Unis entretiennent généralement des relations amicales et harmonieuses. Celles-ci embrassent pratiquement tous les aspects des activités des deux pays, que ce soit dans les domaines politique, économique, social ou culturel. Évidemment, du fait que la population américaine est dix fois supérieure à celle du Canada, l'incidence de ces relations est différente de part et d'autre de la frontière. En outre, étant donné l'étendue de leurs relations, il est inévitable qu'il surgisse des différends entre les deux pays sur des questions d'intérêt commun. Du reste, une des caractéristiques propres à ces différends est qu'ils prennent souvent une envergure nationale au Canada, alors qu'ils sont considérés aux États-Unis comme des problèmes locaux ne touchant que des secteurs limités de la population américaine. Il est rare que ces problèmes soient soulevés en premier lieu par le gouvernement américain; ils proviennent plutôt du Congrès, où les représentants des populations concernées s'efforcent de défendre les intérêts de leurs électeurs. Cette situation est propre au secteur des échanges commerciaux, où les partisans du protectionnisme et les tenants du libéralisme se livrent une lutte acharnée. L'issue de ces conflits a des répercussions importantes sur les relations commerciales bilatérales.

Tout compte fait, l'état de nos relations est largement tributaire de la coopération et de l'empressement à trouver une solution rapide aux problèmes et questions soulevés dans les divers secteurs d'activités communes. La portée de nos relations est aussi rehaussée par l'instauration de rencontres au sommet annuelles entre les deux chefs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de gouvernement et l'institutionnalisation de rencontres de consultation sur les questions bilatérales entre le secrétaire d'État américain et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. L'officialisation de ces rencontres témoigne de la volonté des deux pays de régler leurs différends promptement.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Échanges commerciaux et investissements

La valeur des échanges commerciaux entre les deux pays s'est élevée à 197,3 milliards de dollars canadiens en 1989, record qui n'est égalé nulle part ailleurs. Chaque pays est le principal client de l'autre, à la fois pour les exportations et les importations. Pour le Canada, les échanges avec son partenaire américain constituent présentement environ 80 p. 100 de la totalité de ses échanges commerciaux, tandis que cette proportion s'élève à environ 20 p. 100 pour les États-Unis. Depuis 1970, sauf pour l'année 1975, le Canada a eu ordinairement une balance commerciale positive dans ses échanges avec les États-Unis. Le rapprochement des statistiques du commerce des marchandises entre le Canada et les États-Unis, pour 1989, se traduit par un excédent estimé à 11,3 milliards de dollars en faveur du Canada. Le record précédent pour une année a été établi en 1986 avec un excédent de 18,4 milliards de dollars.

Toutefois, sur le plan des revenus de placement et des échanges de services avec les États-Unis, le Canada essuie un déficit net qui s'explique principalement par les dépenses de voyage des touristes, par les intérêts et les dividendes et par les frais de transport et d'expédition. En 1987, le déficit du Canada a atteint quelque 11,8 milliards de dollars.

C'est dans la catégorie des produits manufacturés que l'on enregistre le plus fort volume du commerce bilatéral de marchandises, soit plus de 50 p. 100 de la valeur des échanges. Les principaux articles échangés sont les véhicules motorisés et les pièces de rechange, le matériel de bureau et l'équipement informatique, les aéronefs et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

instruments scientifiques. Les échanges dans la catégorie des demi-produits représentent un peu moins du tiers de notre commerce bilatéral et consistent principalement en produits forestiers, en métaux non ferreux et en produits chimiques. Enfin, dans la catégorie des matières premières, ce sont le pétrole, le gaz naturel ainsi que le minerai de fer et ses concentrés qui constituent les principales exportations canadiennes, tandis que les États-Unis fournissent au Canada une grande quantité de charbon.

Dans le commerce des marchandises, les produits de l'automobile viennent de loin au premier rang, la valeur totale des exportations et des importations atteignant plus de 70 milliards de dollars. Dans ce secteur, les échanges commerciaux sont complètement exempts de droits de douane, selon les termes de l'entente signée entre les deux pays en 1965 et connue sous le nom de Pacte de l'automobile. Depuis l'entrée en vigueur du Pacte, la balance commerciale entre les deux pays dans ce secteur a fluctué dans les deux sens, le Canada accusant d'abord des déficits croissants au cours des années 70, pour ensuite accumuler de larges excédents, particulièrement au cours des dernières années. Des balances positives de 3,9 milliards et de 5,9 milliards de dollars ont été enregistrées en 1989. Toutefois, le Canada a toujours connu un important déficit au chapitre des pièces dites d'origine, qui font partie du véhicule monté et qui se distinguent des pièces de rechange, c'est-à-dire des pièces d'entretien ou de remplacement qu'on peut se procurer séparément. À cet égard, notre déficit est passé de 1,9 milliard de dollars en 1974 à 8,2 milliards en 1988. Notre déficit pour 1989 s'élève à 6,3 milliards de dollars.

Le Canada et les États-Unis sont, l'un pour l'autre, l'une des plus importantes sources de capitaux étrangers. En 1986, la valeur des investissements américains en placements directs et de portefeuille au Canada dépassait 170 milliards de dollars canadiens, tandis que le Canada avait des investissements semblables de l'ordre de 29 milliards de dollars aux États-Unis. En vertu de la *Loi concernant l'investissement au Canada*, une nouvelle agence, Investissement Canada, en plus d'examiner les projets d'investissement de capitaux étrangers d'envergure nationale, a pour mandat d'aider les entreprises canadiennes à tirer parti des possibilités

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'investissement et du développement technologique, de fournir des services, notamment d'information, en matière d'investissement afin de favoriser la croissance économique du Canada, et d'aider à l'élaboration des politiques industrielles et économiques qui influencent l'investissement au Canada.

Les investissements sont au nombre des aspects visés par l'Accord de libre-échange (l'Accord). Celui-ci comprend en effet des dispositions qui libéralisent explicitement les conditions régissant les investissements entre le Canada et les États-Unis. Le principe du traitement national exige de chaque pays qu'il accorde aux investisseurs de l'autre partie un traitement qui ne sera pas moins avantageux que celui dont bénéficient ses propres investisseurs, au regard de la réglementation concernant l'établissement, l'acquisition, la direction, l'exploitation et la vente d'entreprises commerciales. Cela ne signifie pas pour autant que le Canada et les États-Unis doivent harmoniser leurs règlements et leurs normes. Plusieurs secteurs clés ont par ailleurs été expressément soustraits à l'application des dispositions de l'Accord de libre-échange qui concernent le traitement national: les services financiers (sauf les services d'assurance), la santé, l'éducation, la culture, les communications, le transport, le pétrole et le gaz, l'uranium, les sociétés d'État et les programmes d'aide à l'agriculture. L'ensemble des lois et règle-ments ainsi que toutes les politiques et lignes de conduite publiées qui sont actuellement en vigueur sont également soustraits à l'application des dispositions concernant le traitement national.

Le Canada pourra continuer d'examiner l'acquisition directe d'entreprises canadiennes par des investisseurs des États-Unis; cependant, en ce qui concerne la valeur des actifs bruts, le nouveau seuil permettant de déterminer si un investissement fera l'objet d'un examen par Investissement Canada sera haussé en quatre temps et passera de 5 millions à 150 millions de dollars, d'ici à 1992. Qui plus est, au cours des quatre prochaines années, le Canada renoncera progressivement à son droit d'examiner les acquisitions indirectes faites par des investisseurs américains et prévoyant le transfert, à d'autres intérêts étrangers, du contrôle d'une entreprise déjà contrôlée par des intérêts étrangers. La

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plupart des autres dispositions de la Loi sur Investissement Canada qui ont trait aux examens sont par ailleurs maintenues. Cela signifie, entre autres choses, que le Canada peut encore négocier avec les multinationales américaines les questions de recherche et développement, les exigences concernant le transfert de technologie, le mandat de production à l'échelle mondiale et l'emploi.

Bien que les sept dixièmes des exportations canadiennes vers les États-Unis entrent présentement en franchise et que les neuf dixièmes ne soient pas frappés de droits supérieurs à 5 p. 100, les Canadiens redoutent les effets néfastes des mesures protectionnistes américaines. Depuis 1980, l'administration américaine a lancé des dizaines d'enquêtes différentes sur des torts que les exportations canadiennes auraient présumément causés aux industries américaines. À l'issue de ces enquêtes, le Canada ne s'est vu imposer des droits compensateurs que dans treize cas, mais dans quatorze autres cas, à la suite d'une décision préliminaire de la Commission américaine du commerce international concluant que des dommages avaient été causés à l'industrie américaine par les exportations canadiennes, les exportateurs canadiens ont dû produire des acquits-à-caution ou déposer des sommes d'argent en garantie, malgré que leurs marchandises aient été exonérées par la suite. Pour leur part, les Américains font valoir que le Canada dispose de nombreuses barrières commerciales non tarifaires et d'entraves aux investissements, notamment les méthodes d'approvisionnement et les subventions du gouvernement fédéral et des provinces, les restrictions imposées par le gouvernement canadien à l'égard des investissements étrangers et une protection insuffisante des droits touchant la propriété intellectuelle. Des mesures protectionnistes qui sont de nature pratiquement équivalente et qui sont acceptables d'après les règles internationales peuvent toutefois causer des préjudices inégaux. Ainsi, une mesure compensatrice adoptée par les États-Unis peut avoir de graves répercussions sur les programmes canadiens de subventions à l'industrie, tandis qu'une mesure semblable prise par le Canada sera à peine plus qu'une contrariété pour les États-Unis. Les possibilités de riposte pour le Canada sont donc limitées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les deux pays ont néanmoins donné le coup d'envoi à des pourparlers sur la libéralisation des échanges au printemps 1986, après que le Comité des finances du Sénat américain eut approuvé l'ouverture des négociations. Dans le cadre de leurs négociations sur les échanges commerciaux bilatéraux, les deux pays ont poursuivi trois objectifs: premièrement, obtenir des garanties d'accès permanent à leurs marchés réciproques; deuxièmement, supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires qui subsistent; et troisièmement, établir des règles commerciales plus équitables et une meilleure base de règlement des différends commerciaux.

Le 3 octobre 1987, à l'issue de seize mois de négociations continues, les deux gouvernements sont convenus des éléments à inclure dans un accord de libre-échange. Le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, et le Président des États-Unis, Ronald Reagan, ont signé la version finale de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis le 2 janvier 1988. Les principaux éléments de l'Accord sont:

- L'élimination graduelle des barrières au commerce des biens et services au cours d'une période de dix ans. Les tarifs seront éliminés selon trois formules: certains seront éliminés au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord, le 1er janvier 1989; d'autres le seront en cinq étapes d'égale longueur, la plupart commençant le 1er janvier 1989; d'autres encore le seront en dix étapes, la plupart commençant le 1er janvier 1989.

- L'adoption d'un mécanisme unique de règlement des différends commerciaux qui garantira l'application impartiale des lois respectives des deux pays sur les mesures antidumping et compensatrices ainsi que d'autres aspects des lois sur les recours commerciaux. Cela signifie que l'un ou l'autre gouvernement pourra demander à un comité bilatéral ayant pouvoir exécutoire de revoir les décisions rendues en ce qui a trait aux mesures antidumping ou compensatrices.

- L'adoption d'un ensemble de mesures de libéralisation du commerce dans le domaine de l'agriculture qui incluent, par exemple: l'élimination de tous les tarifs douaniers (sous réserve que le Canada puisse rétablir temporairement les tarifs sur les fruits et légumes frais pendant une période de vingt ans lorsque les cours sont déprimés); l'interdiction des subventions à l'exportation dans le cas du commerce bilatéral; l'élimination conditionnelle des licences d'importation canadiennes pour le blé, l'orge et l'avoine ainsi que leurs dérivés, et l'élimination

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des subventions accordées aux exportations à destination des États-Unis en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest du Canada*.

- L'élimination d'un certain nombre de barrières commerciales dans le secteur de l'énergie (pétrole, gaz, charbon, électricité, uranium), y compris toutes les restrictions américaines relativement à l'enrichissement de l'uranium canadien et l'embargo sur les exportations de pétrole brut d'Alaska jusqu'à 50 000 barils par jour. Les deux gouvernements ont également convenu d'atténuer les restrictions réglementaires touchant le commerce des produits de l'énergie.

- La confirmation de l'existence du Pacte de l'automobile, avec l'engagement du Canada d'éliminer les programmes de remise de droits de douane d'ici 1996 et de limiter les privilèges d'entrée en franchise à ceux qui participent actuellement au Pacte de l'automobile.

- La réduction des obstacles aux investissements transfrontières.

Les milieux des affaires et du commerce ont en général bien accueilli l'accord conclu entre les deux pays, soulignant qu'il en résulterait une croissance de la productivité et de l'emploi au Canada ainsi qu'une amélioration sensible de notre situation concurrentielle. Dans les milieux politiques, la majorité des provinces ont aussi accueilli favorablement la signature de l'Accord, mais les partis d'opposition au Parlement fédéral ainsi que les gouvernements de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba (jusqu'à la défaite de ce dernier aux mains des Conservateurs lors des élections législatives du mois d'avril 1988) s'y sont opposés. De la signature de l'Accord jusqu'à l'adoption par la Chambre des communes le 31 août 1988 du projet de loi C-130, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis*, et au cours de la campagne électorale fédérale, le débat public s'est poursuivi entre le camp des partisans et celui des adversaires du libre-échange.

Résumés à leur plus simple expression, les arguments des partisans de l'Accord de libre-échange se présentaient comme suit. L'Accord nous donnera un accès plus sûr et meilleur à l'énorme marché américain, entraînant de ce fait un accroissement des possibilités d'économies d'échelle dans la production et la commercialisation, ce qui favorisera une productivité accrue. Les investissements productifs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

augmenteront à mesure que les entreprises canadiennes profiteront d'un accès accru au marché américain. L'élimination progressive des barrières tarifaires entraînera la diminution du prix des importations et de la production canadienne d'articles qui les concurrencent, accroissant ainsi le pouvoir d'achat des Canadiens. La hausse de l'investissement et de la consommation entraînera à son tour un renforcement de la croissance économique et de la création d'emplois, et une économie plus forte et plus productive nous permettra de mieux soutenir nos programmes sociaux et de promouvoir davantage notre identité culturelle.

À l'opposé, la plupart des arguments des adversaires de l'Accord de libre-échange s'articulaient autour des trois questions suivantes: la défense de la souveraineté canadienne, la capacité future du Canada d'adopter et de mettre en oeuvre des mesures socio-économiques efficaces, et l'absence de garanties d'exemption des lois commerciales protectionnistes américaines. Ainsi, d'aucuns ont prétendu que si les Canadiens acceptent l'idée d'une approche continentale de notre économie, ils renonceront à ce qui constitue leur identité distincte en tant que nation, par simple opportunisme économique. Aux yeux de ces critiques, l'Accord de libre-échange entraînera certainement la perte d'une part importante de nos droits souverains, notamment dans les secteurs de l'énergie, de l'investissement étranger, des services et de la culture. De plus, nos programmes fondamentaux de sécurité sociale (assurance-santé et régime public de pensions de vieillesse) seront touchés négativement par l'Accord de libre-échange, car, pour que nous demeurions compétitifs dans les secteurs industriels et manufacturiers, il nous faudra réduire les normes de ces programmes, tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. Enfin, d'après les critiques, l'Accord n'a pas atteint son objectif initial d'obtenir une exemption des lois américaines protectionnistes ainsi qu'un système d'arbitrage obligatoire pour régler les cas où les deux pays ne s'entendent pas pour renforcer ou pour appliquer cette exemption.

Aux États-Unis, la loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange a été sanctionnée par le Président le 28 septembre 1988, après avoir été adoptée à la Chambre des représentants le 9 août (366 voix

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour et 40 contre) et au Sénat le 19 septembre (83 voix pour, 9 voix contre et 8 abstentions). Le projet de loi canadien a été adopté par la Chambre des communes le 31 août mais, avant même son adoption à la chambre basse, le leader libéral, M. John Turner, dont le parti dispose de la majorité à la chambre haute, avait annoncé qu'il avait résolu de demander aux membres de son parti au Sénat d'en retarder l'adoption jusqu'à ce que la population canadienne ait eu l'occasion de se prononcer sur l'Accord de libre-échange lors d'une élection générale. Le Parlement a été dissous le 1er octobre 1988 et, à l'issue de l'élection générale tenue le 21 novembre, le Parti conservateur a été reporté au pouvoir avec une majorité confortable. Le gouvernement a alors déposé à nouveau son projet de loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, qui a été adopté rapidement par le Parlement, à temps pour l'entrée en vigueur de l'Accord le 1er janvier 1989.

Aux termes du chapitre 18 de l'Accord de libre-échange, les deux pays ont constitué la Commission mixte du commerce canado-américain, commission chargée de superviser la mise en oeuvre de l'Accord, de résoudre les différends, de surveiller l'évolution de l'Accord d'examiner toute autre question pouvant avoir une incidence sur son fonctionnement. La Commission est composée de représentants des deux pays, le principal représentant de chacun d'eux étant le ministre responsable du Commerce ou son délégataire. À l'occasion des deux réunions qu'elle a tenues en 1989 (en mars et en novembre), la Commission a, entre autres choses, mis la dernière main à l'organisation de deux importants groupes de travail dont la mise sur pied était prévue dans l'Accord, l'un sur l'industrie automobile, l'autre sur les subventions. La Commission a par ailleurs arrêté le calendrier des négociations visant à accélérer la réduction des droits de douane. Elle a aussi fixé les premiers paramètres des groupes de travail sur l'agriculture et constitué un groupe de travail chargé d'étudier les obstacles techniques au commerce des produits de la pêche, ainsi qu'un groupe chargé de surveiller la mise en oeuvre des dispositions du chapitre 14 de l'Accord, lequel traite des services. La Commission a aussi tenu deux réunions en 1990 (mai et octobre). Les secteurs où des progrès ont été enregistrés sont les procédures de règlement des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

différends, les changements techniques aux règles d'origine applicables aux produits et la réduction accélérée des tarifs.

Le groupe spécial chargé d'étudier l'industrie automobile comprend 30 membres du secteur privé, soit 15 de chaque pays. Il a deux ans pour mener à bien ses travaux. Il doit notamment évaluer la situation de l'industrie automobile en Amérique du Nord et proposer des mesures que pourraient prendre les pouvoirs publics et le secteur privé pour améliorer la compétitivité de l'industrie sur les marchés nationaux et étrangers. Les gouvernements de chaque pays ont donné au groupe spécial des instructions particulières quant à leurs priorités. Le Canada lui a demandé de s'attacher à la compétitivité mondiale, tandis que les autorités américaines considèrent comme prioritaires la question des règles d'origine et celle des subventions.

Le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux est quant à lui chargé de mener à bien les négociations sur la définition des subventions et sur les lignes directrices connexes dont il est fait état à l'article 107 de l'Accord. L'épineuse question des subventions a été mise en veilleuse à la fin de 1987, lorsque les négociateurs ont constaté qu'ils ne pourraient jamais parvenir à une entente dans les délais prévus pour l'achèvement de la première série de négociations liées à l'Accord. Celui-ci prévoit une période de cinq ans pour la conduite des négociations, ainsi qu'une prolongation possible de deux ans; au cours de cette période, les deux pays devront s'entendre sur des règles de rechange concernant les droits antidumping et compensateurs applicables aux échanges commerciaux bilatéraux. Comme les représentants canadiens et américains estiment préférable de laisser s'achever les négociations actuelles du GATT avant d'entamer des négociations bilatérales sérieuses, les pourparlers binationaux ne commenceront probablement pas avant 1991.

À la fin de l'année, les deux pays étaient parvenus à s'entendre sur la réduction des droits de douane visant plus de 400 articles figurant dans la liste tarifaire de l'un et l'autre pays. Les réductions en question, qui sont entrées en vigueur le 1er avril 1990, devraient toucher des échanges commerciaux bilatéraux d'environ 6 milliards

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de dollars. Des représentants du Canada et des États-Unis participent actuellement à une deuxième série de négociations visant à accélérer la réduction des droits de douane applicables à plus de 1 000 articles des listes de l'un et l'autre pays. Les réductions entreraient en vigueur le 1er janvier 1991.

La Commission peut renvoyer à l'arbitrage obligatoire les différends concernant les échanges commerciaux bilatéraux (lorsque les deux parties y consentent). Conformément au chapitre 19, chacune des parties à l'Accord peut aussi demander qu'une modification apportée à la législation sur les droits antidumping ou compensateurs de l'autre partie soit soumise à un groupe spécial, pour avis déclaratoire sur la question de savoir si elle est conforme aux dispositions du GATT, à son Code antidumping ou à son Code de subventions, ou encore à l'objet et au but de l'Accord. En outre, à la demande de l'une ou l'autre partie, un groupe spécial binational examinera toute décision finale en matière de droits anti-dumping ou compensateurs rendue par une autorité compétente chargée de l'enquête de l'une ou l'autre partie, afin de déterminer si la décision en cause est conforme à la législation sur les droits antidumping ou compensateurs de la partie importatrice. La décision du groupe spécial a force obligatoire pour les parties. En vue du règlement des différends, plusieurs groupes spéciaux d'experts ont été constitués et chargés d'examiner les fondements juridiques des décisions rendues par les deux pays, relativement aux droits compensateurs et antidumping. Le Canada a demandé l'établissement de groupes spéciaux chargés d'examiner les décisions prises par les États-Unis au sujet de diverses subventions visant des produits comme les framboises, le contre-plaqué, les textiles, le porc, l'acier, les pièces de rechange du matériel d'asphaltage motorisé et le homard.* Les États-Unis ont pour leur part demandé l'examen de la décision finale rendue par le Canada, relativement au dumping pratiqué par les États-Unis et aux subventions concernant les moteurs polyphasés d'induction, ainsi qu'un examen de la

---

* Pour de plus amples renseignements sur ces questions, voir le bulletin d'actualité 88-8F de la Bibliothèque du Parlement, intitulé "Le libre-échange Canada-États-Unis: vers la mise en oeuvre".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décision du Canada d'interdire les exportations de saumon et de hareng non transformés.

En septembre 1990, le Canada a décidé de participer aux pourparlers préliminaires avec le Mexique et les États-Unis en vue de futures négociations pour un traité nord-américain de libre-échange. Plusieurs groupes et associations du monde des affaires ont pressé le gouvernement fédéral de prendre part à ces négociations afin de protéger les intérêts et les gains commerciaux acquis lors de la négociation du Traité de libre-échange canado-américain.

B. Énergie

De nombreux accords bilatéraux ont été conclus entre les deux pays en matière d'énergie depuis plusieurs décennies. Dans ce secteur, les échanges selon un axe géographique nord-sud ont prévalu en raison des économies de transport.

Le Canada produit actuellement d'importants surplus de gaz naturel, de pétrole lourd et d'électricité qu'il exporte aux États-Unis. Les ventes ont rapporté au pays plus de 8,5 milliards de dollars en 1988, tout en constituant une importante source d'approvisionnement pour certains marchés américains. La Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont les principales provinces qui exportent de l'électricité aux États-Unis. Toutefois, la faiblesse des niveaux d'eau au Canada au cours des deux dernières années a entraîné une forte réduction des exportations d'électricité vers les États-Unis. Les exportations d'énergie électrique provenant de six provinces ont totalisé en 1988 30 millions de mégawatts - heures, d'une valeur de 890 millions de dollars, une baisse comparativement aux 45,4 millions de mégawatts - heures, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars, exportés en 1987. Pour le premier semestre de 1989, les exportations représentaient environ 60 p. 100 des niveaux de 1988. Par ailleurs, un contrat que le Québec avait signé en 1988 avec le Maine et aux termes duquel il s'engageait à fournir à cet État jusqu'à 900 mégawatts par année d'énergie ferme durant une période de 29 ans débutant en 1992 a été annulé par Hydro-Québec en octobre 1989; la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Maine Public Utilities Commission a refusé d'approuver le contrat, sous prétexte que la puissance achetée d'Hydro-Québec pouvait être produite par les services publics locaux. Une entente avec l'État de New York visant la vente de 1 000 mégawatts de puissance d'une valeur de 17 milliards de dollars pour une période de 21 ans commençant en 1995 est encore valable et l'entente officielle a été signée en avril 1989. L'Alberta exporte du pétrole brut ainsi que du gaz naturel. À un degré moindre, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique sont exportatrices de pétrole brut et de gaz naturel respectivement. Le Canada est présentement le plus grand exportateur de pétrole et de produits du pétrole aux États-Unis. Ses ventes à ce chapitre se classent au deuxième rang de ses exportations aux États-Unis, après les automobiles. En octobre 1989, l'Office national de l'énergie a approuvé un plan de 10,9 milliards de dollars présenté par un consortium formé de trois sociétés canadiennes (Esso Ressources Canada, Ressources Gulf Canada et Shell Canada) pour l'exportation de 9,2 billions de pieds cubes de gaz naturel pendant une période de 20 ans devant débuter au plus tard à la fin de l'an 2000. Les exportations canadiennes de gaz naturel représentent actuellement environ 7 p. 100 des approvisionnements américains, mais on prévoit qu'elles augmenteront à court terme, pour passer de 1,4 à 2,1 billions de pieds cubes par année.

Compte tenu de l'augmentation probable de la demande aux États-Unis et de la hausse des prix qui est prévue, on accorde maintenant une attention toute particulière à la construction des gazoducs du Nord nécessaires pour acheminer le gaz des régions pionnières jusqu'aux marchés. Deux grands projets de gazoduc, ceux de Foothills et de Polar Gas, ont été présentés. La Foothills voudrait assurer le transport du gaz du delta du Mackenzie jusqu'à la vallée du Mackenzie, mais elle a aussi indiqué son intention de prolonger le Réseau du transport du gaz naturel de l'Alaska (RTGNA), qui est déjà en place et qui est destiné à acheminer le gaz de l'Alaska de Prudhoe Bay jusqu'aux marchés américains. Le raccordement de Dempster est une autre façon de relier le delta du Mackenzie à la conduite du RTGNA au nord de Whitehorse.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Environnement

Ces dernières années, on a vraiment pris conscience, d'un côté et de l'autre de la frontière, de l'importance vitale d'un environnement sain en ce qui concerne la qualité de la vie. C'est pourquoi les questions relatives à la protection de l'environnement ont acquis une place de tout premier plan dans nos relations bilatérales.

La qualité de l'eau des Grands lacs est une question d'importance primordiale pour les deux pays. En 1972, le Canada et les États-Unis avaient signé un traité sur la qualité de l'eau des Grands lacs aux termes duquel ils s'engageaient à supprimer à la source les principaux agents de pollution, comme le déversement des égouts des municipalités dans les Grands lacs et dans les cours d'eau faisant partie de leur bassin. L'entente fixait aussi certains objectifs précis quant à l'élimination progressive du déversement de certaines substances toxiques comme le phosphate et d'autres déchets industriels dans le bassin des Grands lacs. Les efforts de part et d'autre de la frontière pour enrayer les principales sources de pollution des Grands lacs ont été notables, mais beaucoup reste encore à accomplir dans la tâche d'assainissement des eaux. À la fin de 1978, le Canada et les États-Unis signaient une deuxième entente relative à la qualité de l'eau des Grands lacs. L'entente, qui a été renouvelée pour cinq ans à la fin de 1983, prévoyait des mesures de contrôle et des programmes plus sévères pour enrayer la pollution des eaux du bassin des Grands lacs.

À la mi-novembre 1987, les deux pays ont signé une troisième entente sur la qualité de l'eau des Grands lacs. Le nouvel accord oblige les deux gouvernements à rendre compte de façon plus complète des problèmes de pollution à 42 sites prioritaires sur les rives des Grands lacs et les engage à mettre en oeuvre des mesures correctives en vue de nettoyer ces sites. Il établit les premiers plans de lutte contre la pollution applicables à l'ensemble de chacun des lacs. Par suite de cet accord, les gouvernements fédéraux et ceux des provinces et des États pourront moins facilement se dérober à leurs responsabilités en matière de nettoyage. L'accord prévoit enfin les premières mesures de contrôle des pluies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

toxiques, forme de pollution atmosphérique jugée beaucoup plus dangereuse que les pluies acides et causée par des combinaisons de produits chimiques qui se retrouvent dans l'eau et dans les aliments produits sur place.

Au début du mois de février 1989, le Canada a publié son premier rapport en vertu de l'accord révisé sur la qualité de l'eau des Grands lacs. Ce rapport prévoit l'élimination complète des émissions de la dioxine la plus nocive, la tétrachlorodifenzodioxine 2, 3, 7, 8 - TCDD, ainsi que la réduction accélérée des émissions de substances très toxiques comme la toxaphène et le sélénium. Le rapport souligne:

- les progrès réalisés dans l'élaboration des plans de dépollution pour chacun des 17 secteurs névralgiques canadiens ou canado-américains;

- l'adoption d'objectifs pour limiter le rejet de polluants dans les Grands lacs;

- l'élaboration de programmes pour réduire les effluents dus à l'utilisation des terres;

- l'identification des sources actuelles et possibles d'eaux souterraines contaminées;

- la création d'un réseau de surveillance canado-américain afin de mieux évaluer les substances toxiques en suspension dans l'air.

Le 11 avril 1990, la Commission mixte internationale a publié son cinquième Rapport biennal dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs. La principale conclusion du rapport est la suivante: d'après les données sur la faune qui ont été recueillies, la santé de nos enfants est menacée du fait de notre exposition à des substances toxiques rémanentes, même si ces substances se trouvent en doses infimes dans notre environnement. En conséquence, la Commission exhorte les Parties à "prendre toutes les mesures disponibles pour arrêter le déversement de substances toxiques rémanentes dans l'environnement des Grands lacs". Parmi les mesures les plus importantes qu'elle préconise, la Commission recommande que: 1) les Parties établissent et mettent en oeuvre immédiatement une stratégie conjointe de gestion des substances toxiques visant à mettre sur pied un cadre de travail concerté pour réaliser le plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tôt et le plus clairement possible le déversement nul, conformément à la philosophie de l'Accord; 2) les Parties et tous les paliers gouvernementaux, y compris les administrations locales, élaborent et mettent en oeuvre conjointement des lois, normes et règlements appropriés qui auront pour effet l'application des principes et des buts et objectifs de l'Accord à l'échelle du bassin; 3) l'on mette en place des mesures additionnelles d'examen et de coordination pour vérifier que les autres lois et règlements actuellement en vigueur, portant sur les questions relatives à l'environnement des Grands lacs -- ou ceux qui seront promulgués à l'avenir -- ne vont pas à l'encontre des buts et objectifs de l'Accord; 4) les Parties soutiennent le principe de l'inversion du fardeau de la preuve pourles politiques et programmes ayant trait à l'utilisation de nouveaux produits chimiques, par le biais de lois ou règlements appropriés qui comprennent l'obligation de mener des tests avant l'approbation de production et d'utilisation; 5) les Parties, dans leur prochain rapport biennal à la Commission, établissent dans quelle mesure les déversements de 11 polluants critiques qu'a déjà identifiés le Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs -- et dont ont connaît les importants effets néfastes sur les organismes vivants -- ont été pris en considération lors de la délivrance de permis du National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) et des arrêtés d'intervention; 6) les Parties désignent le lac Supérieur comme secteur de démonstration où le déversement de substances toxiques rémanentes ne sera autorisé d'aucune source ponctuelle. La Commission recommande en outre que tous les paliers de gouvernement acceptent leur responsabilité dans la mise en oeuvre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands lacs, qu'ils incitent les autres à faire de même, et qu'ils accordent la priorité aux mesures qui contribuent à protéger et à assainir l'écosystème des Grands lacs.

Les précipitations acides, qu'il s'agisse de dépôts humides ou de dépôts secs, constituent à l'heure actuelle la source de pollution de l'environnement la plus répandue et la plus inquiétante en Amérique du Nord. Les régions les plus touchées sont celles de l'est du Canada et du nord-est des États-Unis, en raison de l'absence d'une capacité naturelle de neutralisation ou d'absorption dans les roches et les sols. Les recherches

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

effectuées au cours des dernières années démontrent largement que les pluies acides constituent une grave menace, particulièrement pour les écosystèmes forestiers, la production agricole et les constructions. De plus, on a déjà observé une diminution, voire même la disparition, de certaines espèces de poisson dans les lacs et les cours d'eau de l'est du Canada et du nord-est des États-Unis. L'aspect transfrontalier des pluies acides préoccupe particulièrement le Canada, en raison des fortes émissions de l'industrie américaine et des vents dominants qui tendent à transporter de grandes quantités de ces polluants dans notre pays. Les pluies acides au Canada proviennent surtout de sources situées au sud de la frontière. On estime que les émissions de soufre en provenance des États-Unis contribuent pour la moitié des pluies acides au Canada, alors que les émanations canadiennes sont responsables de 10 p. 100 des pluies acides aux États-Unis.

La signature, au début du mois d'août 1980, d'une déclaration d'intention concernant la pollution atmosphérique constituait un événement prometteur. Par cette déclaration, les deux gouvernements s'engageaient à négocier un accord sur la pollution atmosphérique transfrontière, notamment sur le problème des pluies acides, et à faire davantage respecter les lois contre la pollution. Ces premières promesses de collaboration ont tôt fait de sombrer dans la confusion aux États-Unis. Les nouveaux directeurs de l'Agence de protection de l'environnement se sont en effet ralliés à l'opinion que les pluies acides n'étaient pas un problème reconnu, et ils ont lancé de nouvelles recherches pour rassembler des données sur leurs causes, leurs tendances et leurs répercussions. Déçus de la tournure des événements, les représentants canadiens ont entrepris une campagne de sensibilisation publique aux États-Unis.

Au début de mars 1985, le ministre canadien de l'Environnement a dévoilé un ambitieux programme de lutte contre les pluies acides qui aura pour effet de réduire de 50 p. 100 les émanations d'anhydride sulfureux dans l'est du pays au cours de la prochaine décennie. Le programme comporte une aide gouvernementale aux fonderies pour mieux contrôler leurs émissions d'anhydride sulfureux ainsi que des normes plus sévères pour les gaz d'échappement des véhicules. Néanmoins, le ministre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rappelait que la collaboration étroite des États-Unis est absolument nécessaire à l'obtention d'une solution globale du problème des pluies acides. Les autorités américaines ont toutefois jugé qu'une réduction parallèle était prématurée puisque, à leur avis, il existe encore une trop grande incertitude scientifique sur les sources des pluies acides pour fixer des limites à la pollution qu'elles peuvent causer. Les autorités canadiennes ont exprimé leur désappointement à maintes reprises dans le passé concernant l'hésitation de l'administration américaine à prendre des mesures pour réduire les pluies acides. Lors de sa rencontre trimestrielle avec le Secrétaire d'État américain, M. George Shultz, au début de janvier 1988, le Secrétaire d'État aux affaires extérieures, l'honorable Joe Clark, a encore une fois demandé aux États-Unis d'en faire autant que le Canada et de s'engager à réduire de 50 p. 100 d'ici 1994 les émanations d'anhydride sulfureux qui causent les pluies acides.

Le Canada trouve encourageant de constater que la nouvelle administration américaine dirigée par George Bush entend passer finalement à l'action et légiférer pour réduire les pluies acides. En avril 1990, le Sénat américain a adopté une loi qui prévoit la réduction de moitié, d'ici la fin du siècle, des émissions responsables des pluies acides. Cette loi renforcerait les mesures que les autorités fédérales ont prises pour limiter les émissions des usines, des centrales hydro-électriques et des automobiles, ramenant les émissions d'anhydride sulfureux à environ 10 millions de tonnes d'ici l'an 2000 et réduisant le smog et toutes les autres formes de pollution atmosphérique. La Chambre des représentants a adopté un projet de loi similaire au cours du mois de mai. À la fin du mois d'octobre, les négociateurs du Sénat et de la Chambre des représentants se sont entendus sur le texte final d'une modification du *Clean Air Act*. Les autorités canadiennes demeurent confiantes d'entamer dans un proche avenir des négociations bilatérales sur un traité concernant les pluies acides.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Frontières et ressources maritimes

La décision des deux pays d'étendre leurs zones de pêche sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique de 12 à 200 milles au début de 1977 a eu pour effet de créer des problèmes quant à la délimitation précise des frontières maritimes et à l'exploitation des ressources de la pêche à l'intérieur de ces zones. Cette décision a été prise en raison d'un besoin urgent de mettre fin à l'épuisement rapide des stocks et d'arrêter le déclin de l'industrie de la pêche côtière, situation qui avait atteint des proportions alarmantes. Sur le coup, de vastes régions qui étaient considérées antérieurement comme de la haute mer et où les deux pays pêchaient à leur guise sont tombées sous la juridiction exclusive d'un pays ou de l'autre. Cela a soulevé la question de savoir si un pays pouvait continuer à pêcher dans les eaux côtières de l'autre et à quelles conditions.

La délimitation des frontières maritimes fait l'objet de controverses. Sur la côte de l'Atlantique, les deux pays ont fait valoir leurs droits sur la région du banc de Georges, qui est particulièrement riche pour la pêche du pétoncle, du hareng et de la morue et dont le sous-sol contient aussi des réserves importantes d'hydrocarbures. Sur la côte du Pacifique, la question la plus importante est la délimitation de la frontière entre le Canada et les États-Unis dans l'entrée Dixon. L'entrée Dixon est le chenal qui sépare l'archipel Alexandre en Alaska des Îles de la Reine-Charlotte en Colombie-Britannique. Enfin, sur la côte nord-ouest, il s'agit de délimiter le plateau continental qui forme le fond de la mer de Beaufort.

L'expédition du brise-glace *Polar Sea* de la garde côtière américaine à travers le passage du Nord-Ouest, au mois d'août 1985, a soulevé d'une façon pressante la question de la souveraineté du Canada dans la région de l'Arctique. Bien que la souveraineté du Canada sur le plateau continental de l'Arctique, sur la mer territoriale de 12 milles et sur la zone de pêche de 200 milles soit fermement établie, la situation concernant le passage du Nord-Ouest est moins claire. La position du Canada est que les eaux qui constituent le passage sont intérieures et que toute

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

navigation y est assujettie au contrôle et à la réglementation du Canada en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Les États-Unis prétendent pour leur part que les navires étrangers ont un droit de passage dans cette zone, parce qu'elle peut être considérée comme un détroit international. Le Livre blanc sur la défense publié en juin 1987 a réaffirmé la souveraineté du Canada sur la région de l'Arctique en énonçant une politique de renforcement du dispositif de défense dans le Nord. Lors de leur rencontre trimestrielle tenue le 11 janvier 1988, les ministres des affaires étrangères des deux pays ont signé un accord sur la coopération dans l'Arctique en vertu duquel les brise-glaces américains pourront circuler dans le passage du Nord-Ouest. Aux termes de cet accord, les États-Unis doivent obtenir le consentement du Canada pour que leurs navires empruntent le passage, mais Washington ne reconnaît pas la souveraineté canadienne sur ses eaux.

La Cour internationale de justice a rendu son jugement sur la question de la frontière maritime dans le golfe du Maine le 12 octobre 1984. Le Canada, qui réclamait environ la moitié de la région du banc de Georges, en obtiendra le sixième. Toutefois, les experts canadiens en la matière prétendent que la région qu'obtient le Canada (pointe nord-est du banc) est particulièrement riche en poisson ainsi qu'en ressources pétrolières potentielles. La décision de la Cour accorde au Canada environ 50 p. 100 des pêches de pétoncle et augmente de quelque peu nos réserves d'aiglefin et de morue.

Les deux pays ont signé à la fin du mois de mai 1981 une entente concernant le thon germon, aux termes de laquelle les pêcheurs de la côte ouest pouvaient, au cours des trois années suivantes, pêcher sans restriction dans leurs eaux territoriales réciproques et avoir accès aux ports des deux côtés de la frontière. Par ailleurs, un accord concernant le saumon du Pacifique a été conclu en décembre 1984. Cet accord était basé sur trois principes fondamentaux: 1) l'existence de mesures de prévention de la surpêche, qui permettraient toutefois une production optimale; 2) l'assurance pour chaque pays de recevoir des bénéfices équivalents à la quantité de prises en provenance de son territoire; et 3) une coopération bilatérale en matière de gestion des stocks de saumon et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recherche dans la région du nord-ouest du Pacifique, de l'Alaska et du Canada. L'accord prévoyait la création d'une nouvelle Commission du saumon du Pacifique chargée de faire des recommandations concernant les plans de pêche de chaque pays.

En février 1990, les deux gouvernements ont conclu une entente et réglé un différend de longue date au sujet du saumon et du hareng du Pacifique. À des fins de conservation, le Canada exigeait que tout le saumon et le hareng capturés au large de la côte ouest soient débarqués au Canada, de façon que l'on puisse assurer une gestion adéquate des stocks de poisson. En novembre 1989, un groupe spécial constitué en vertu de l'Accord de libre-échange a établi que la décision du Canada avait pour effet de limiter les exportations. Le Groupe spécial a proposé, en guise de solution, d'exiger que 80 p. 100 des prises soient débarquées et de permettre que le reste du poisson soit vendu directement à des bateaux de pêche américains, pour exportation. Conformément à l'entente, grâce à un réseau de postes de débarquement en mer, le Canada pourra exiger que tout le saumon et le hareng soient apportés à un poste de débarquement reconnu, et jusqu'à concurrence de 20 p. 100 des prises admissibles pourront être vendues directement en mer, pour exportation, en 1990. De 1991 à 1993, 25 p. 100 des prises seront offertes aux Américains, aux postes de débarquement en mer.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Groupe interparlementaire Canada-États-Unis

Le groupe interparlementaire Canada-États-Unis a été créé en 1959 avec comme objectif principal d'échanger des renseignements et de favoriser entre les parlementaires canadiens et américains une meilleure compréhension des sujets d'intérêt commun et des réalisations conjointes ainsi que des divergences et des difficultés. Au cours de la dernière rencontre du groupe, qui a eu lieu à Kiawah Island (Caroline du Sud) du 22 au 26 février 1990, les principales questions abordées par les parlementaires des deux pays ont concerné la mise en oeuvre de l'Accord de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

libre-échange, l'énergie, l'environnement, les pêches, l'Arctique et la défense.

B. Projet de loi C-2: Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis

Le projet de loi C-2, qui remplaçait le projet de loi C-130, resté en plan au Feuilleton à la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988, a été adopté par la Chambre des communes le 23 décembre 1988 et par le Sénat le 30 décembre 1988. Il prévoyait des modifications à 27 lois fédérales existantes et visait à:

1) habiliter le gouvernement fédéral à s'acquitter des obligations du Canada aux termes de l'Accord;
2) approuver l'Accord, assurer la nomination de représentants à la Commission mixte du commerce canado-américain chargée de superviser la mise en oeuvre de l'Accord et, au besoin, permettre au gouvernement fédéral d'appliquer les dispositions de l'Accord portant sur les vins et spiritueux;
3) créer une Commission de révision des marchés publics chargée d'examiner les pratiques suivies dans ce domaine par les ministères fédéraux;
4) modifier la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* afin de mettre en oeuvre les dispositions sur les mesures d'urgence dont il est question au chapitre 11 de l'Accord, et permettre la création de groupes binationaux chargés de revoir les décisions concernant l'imposition, en application de lois canadiennes, de droits antidumping et de droits compensateurs à l'égard de marchandises importées des États-Unis;
5) modifier quelque 26 autres lois fédérales pour qu'elles soient compatibles avec l'Accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères sur l'application de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis

Le 28 mars 1990, le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a déposé son rapport sur l'application de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Bien que le Comité reconnaisse que "les données dont nous disposons après un an ne permettent pas de discerner clairement les tendances nouvelles", il était d'avis qu'"à maints égards, tout semble bien aller dans l'application des dispositions techniques de l'Accord, notamment en ce qui concerne les modifications aux lois et règlements, les études ultérieures et les futurs groupes de travail, la conception et l'utilisation des nouveaux certificats d'origine et des permis d'admission temporaire ainsi que des réductions de tarifs". Le Comité a exprimé des craintes sur les points suivants: "les mesures visant à faciliter la collecte et l'analyse des données ainsi que le contrôle de l'évolution de la situation; la mesure dans laquelle le Canada peut prendre l'initiative et réagir à "l'agressivité" et à "l'orthodoxie juridique" dont les États-Unis font preuve à l'égard de la mise en oeuvre de l'Accord; la capacité d'armer les négociateurs canadiens adéquatement en prévision des négociations sur les subventions, qui promettent d'être longues et ardues; l'aptitude à considérer les inquiétudes que l'Accord a suscitées au pays et les orientations que le gouvernement a prises à cause de l'Accord dans le contexte mondial de la politique commerciale que le Canada entend défendre au sein du GATT, des négociations commerciales multilatérales de la ronde de l'Uruguay, de l'initiative Europe 1992, de l'évolution de la situation en Europe de l'Est et des initiatives de coopération économique régionale avec les pays du Pacifique.

En ce qui concerne la collecte et l'analyse des données, le Comité recommandait au gouvernement "de faire connaître le détail des mesures de contrôle qu'il envisage de prendre et de procéder dans les meilleurs délais à la collecte des données nécessaires". Il disait également, que "le gouvernement devrait concevoir et entreprendre une opération de collecte de données sur le processus d'adaptation au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

libre-échange afin de pouvoir ainsi accumuler en permanence des renseignements susceptibles d'aider les gouvernements et les entreprises à mettre sur pied les plans d'action sans lesquels ils ne sauraient s'adapter à une économie mondiale en perpétuelle évolution". Le Comité encourageait également le gouvernement à "entreprendre, comme le lui permet l'Accord, des consultations avec les gouvernement des États-Unis afin de limiter autant que faire se peut les mesures de harcèlement prises aux États-Unis par des particuliers, des sociétés et des organismes gouvernementaux". À défaut d'une entente sur ce point, le Comité recommandait que le Canada mette "à la disposition des Canadiens victimes de harcèlement des organismes gouvernementaux équivalents à ceux dont leurs concurrents américains bénéficient". Le Comité demandait également au gouvernement "d'entreprendre de longues consultations, publiques si possible, avec les gouvernements provinciaux au sujet des stratégies régionales et des autres programmes provinciaux, industriels ou sociaux susceptibles de faire l'objet de négociations avec les États-Unis".

ÉVÉNEMENTS IMPORTANTS DEPUIS 1987

État général des relations

6-7 avril 1987 - Le Premier ministre Mulroney et le Président Reagan se rencontrent à Ottawa lors d'un troisième sommet sur les questions bilatérales. Même si cette rencontre n'aboutit pas à la signature d'ententes et ne résout pas les différends entre les deux pays, elle atteste de la bonne volonté du Président américain, qui s'engage à considérer la proposition du Premier ministre Mulroney en matière de contrôle des pluies acides et à donner un nouvel élan aux négociations sur la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Dans son allocution devant les deux Chambres du Parlement, M. Reagan réitère clairement son appui à la conclusion d'un accord de libre-échange qui éliminerait les dernières barrières tarifaires commerciales entre le Canada et les États-Unis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

11 janvier 1988 - À l'occasion de la visite du Secrétaire d'État américain George Shultz à Ottawa pour discuter de nos relations bilatérales, les deux pays signent trois ententes portant respectivement sur la coopération dans l'Arctique, la répression du terrorisme et l'extradition de criminels.

30 septembre 1988 - Nomination de M. Derek Burney, chef de cabinet du Premier ministre, au poste d'ambassadeur du Canada aux États-Unis, à compter du 1er janvier 1989.

10 février 1989 - Lors d'une visite officielle à Ottawa le nouveau président des États-Unis, George Bush, s'entretient avec le premier ministre Mulroney sur plusieurs questions qui intéressent les deux pays, notamment la mise en oeuvre du traité de libre-échange et les pluies acides.

24 mars 1989 - Annonce de la nomination de M. Edward Ney au poste d'ambassadeur des États-Unis au Canada.

10 avril 1990 - Lors de leur deuxième sommet à Toronto, le Premier ministre Mulroney et le Président américain, M. Bush ont discuté, entre autres choses, du sommet entre M. Bush et le leader soviétique, M. Gorbatchev, prévu du 20 mai au 3 juin, de la réunification allemande, du mouvement d'indépendance lituanien, de l'avenir de l'OTAN, des progrès de la loi américaine sur les pluies acides, et des répercussions de l'Accord de libre-échange.

Échanges commerciaux

3 octobre 1987 - Les gouvernements canadien et américain sont convenus en principe des éléments à inclure dans un accord de libre-échange. Les éléments clés en sont: l'élimination progressive entre les deux pays de tous les droits de douane en une décennie; la création d'un organisme unique de règlement des différends doté de pouvoirs exécutoires; une libéralisation des échanges commerciaux visant des denrées agricoles, des vins et spiritueux, ainsi que des produits énergétiques; la mise en valeur du Pacte de l'automobile; un meilleur accès aux achats des gouvernements; un code tout à fait nouveau fixant les règles du jeu en ce qui concerne le commerce des industries tertiaires (services); et un meilleur accès pour les investisseurs de l'un et l'autre pays.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

31 août 1988 - Adoption par la Chambre des communes du projet de loi C-130, ***Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis***, qui reste en plan à la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

28 septembre 1988 - Sanction par le Président des États-Unis de la loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, après son adoption à la Chambre des représentants le 9 août (366 voix pour et 40 voix contre) et au Sénat le 19 septembre (83 voix pour, 9 voix contre et 8 abstentions).

30 décembre 1988 - Le projet de loi C-2, qui remplace le projet de loi C-130, est adopté par le Sénat après l'avoir été par la Chambre des communes le 23 décembre 1988.

1er janvier 1989 - Entrée en vigueur et mise en oeuvre graduelle de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis.

1er avril 1990 - Entrée en vigueur de l'accélération de la réduction des tarifs sur plus de 400 biens dont le commerce transfrontalier représente environ 6 milliards de dollars.

Environnement

février 1989 - Publication du premier rapport présenté par le Canada en vertu du Protocole de 1987 sur l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau des Grands lacs. Le rapport préconise la réduction accélérée des émissions de substances très toxiques.

avril 1990 - Publication du Cinquième rapport biennal de la CMI dans le cadre de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs. Le rapport concluait que les substances toxiques rémanantes menacent l'écosystème et, particulièrement, la santé des être humains. La CMI exhortait tous les paliers gouvernementaux à prendre des mesures immédiates.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bankes, N.D. "Forty Years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947-1987". ***Arctic***, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 285-291.

"Between Neighbors. Portrait of Two Nations". ***Maclean's***, vol. 107, n° 27, 3 juillet 1989, p. 23-82.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bromke, Adam et Kim Richard Nossal. "A Turning Point in U.S.-Canadian Relations". *Foreign Affairs*, vol. 66, automne 1987, p. 150-169.

Canada, ministère des Finances. *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis: une évaluation économique*. Ottawa, 1988.

Castel, J.G. "The Settlement of Disputes Under the 1988 Canada-United States Free Trade Agreement". *American Journal of International Law*, vol. 83, janvier 1989, p. 118-128.

Davidson, Al et Tony Hodge. "The Fate of the Great Lakes". *Policy Options*, vol. 10, octobre 1989, p. 19-26.

Chapman, Anthony. *L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis*. Étude générale BP-169F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, janvier 1988.

Chapman, Anthony. *L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis: vers la mise en oeuvre*. Bulletin d'actualité 88-8F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Doran, Charles F. "Canadian Relations With the United States". *Current History*, mars 1988, p. 97-100, 131-132.

Hawes, Michael K. "Mulroney and the Americans: a New Era"? *International Perspectives*, vol. 18, janvier-février 1989, p. 9-12.

Lamont, Lansing and J. Duncan Edmonds (ed.). *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*. Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1989.

Morton, Collen, S. "Subsidies Negotiations and the Politics of Trade". *Looking Ahead*, vol. 11, mai 1989, p. 21-27.

Schott, Jeffrey et Murray G. Smith (éd.). *The Canada - United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington, D.C., Institute for International Economics, 1988.

Smith, Murray C. et Frank Stone (éd.). *Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement*. Institut de recherches politiques, 1988.